

# ANÁLISIS DEL PROCESO INSTITUCIONAL DEL PROYECTO DE LOS SEGUNDOS PISOS EN VIADUCTO Y PERIFÉRICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

**Heriberto Robles Alanís**

*Maestro en Administración y Políticas Públicas*

**Jesús Lechuga Montenegro**

*Profesor Investigador del Departamento de Economía, DCSH, UAM-A*

## Introducción

En el Distrito Federal como en otras esferas de Gobierno –federal, estatal o municipal– las licitaciones para la provisión de bienes y servicios se han generalizado. Para el caso de los segundos pisos en la Ciudad de México, la decisión de realizar las obras estuvo inmersa en un complejo proceso de discusión entre los distintos actores que intervinieron; argumentos a favor y en contra, tanto técnicos como ambientales, legales y de relevancia política se entremezclaron en un proceso que desde sus orígenes estuvo polarizado por la diversidad de explicaciones.

Distintos fueron los posicionamientos acerca de la factibilidad en el Proyecto de los Segundos Pisos y de ello deriva el interés para participar en una discusión más ordenada acerca de la naturaleza de esta obra. El Nuevo Institucionalismo Económico constituye un marco de referencia adecuado para analizar los efectos que tienen las instituciones en los procesos decisorios y las dificultades que se presentan, sobre todo cuan-

do intervienen varios actores, cada uno desde su esfera de influencia. La complejidad institucional que significó dicha obra, concretamente con la creación del Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación (FIMEVIC),<sup>1</sup> es reflejo de una sintomatología que parece mermar las amplias ventajas de la incorporación de mecanismos de mercado a la esfera gubernamental, por lo que a obra pública se refiere. Cabe señalar que la presidencia de FIMEVIC estuvo a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente.

El objetivo del artículo es analizar el proceso institucional en la construcción de los segundos pisos en la Ciudad de México; constituye un estudio del papel de las instituciones en la toma de decisiones. Para abordar el tema, en la primera parte se describe brevemente el contexto de la problemática del transporte y vialidad en la Ciudad de México y su Zona Metropolitana; en la segunda se revisan los principales elementos del Nuevo Institucionalismo Económico. Y en la tercera parte se revisan las competencias de las secretarías involucradas en el diseño del Programa Integral

de Transporte y Vialidad 2001-2006, en el cual se considera el Proyecto de los Segundos Pisos; se analiza la complejidad institucional derivada de la falta de claridad en materia de competencias; y se revisan los argumentos que lo justifican y las consideraciones de la iniciativa privada respecto de la sustentabilidad del mismo.

## 1. Contexto del Transporte y la Vialidad en la Ciudad de México

En la Ciudad de México, la movilidad constituye un factor esencial para el desarrollo de las actividades diarias, de ahí que, en la medida en que haya armonía entre demanda de transporte y oferta de vialidades, las actividades económicas se verán favorecidas no sólo al interior de la ciudad sino en toda la zona metropolitana de la cual forma parte.<sup>2</sup>

Para la implementación de políticas públicas en materia de transporte y vialidad en la ciudad, es necesario considerar los efectos de la contaminación ambiental producida por vehículos automotores, además de los efectos en el desarrollo urbano; éstas son cuestiones que no pueden analizarse de manera independiente, lo que indica la necesidad de crear consensos entre las instituciones involucradas en este tipo de políticas.

La Ciudad de México se extiende en una cuenca semi-cerrada, debido a lo cual está sujeta, de manera natural a condiciones que no favorecen una adecuada ventilación de la atmósfera, pues el entorno montañoso dificulta la libre circulación del viento y la dispersión de los contaminantes. La población total de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZM) es de un poco más de 18 millones de habitantes (18% de la población total del país), de los cuales 8.6 millones corresponden a la población del Distrito Federal, lo que la ubica como la segunda entidad más poblada del país, con una participación de 8.8%; siendo la primera el Estado de México, cuya población de 13.1 millones representa 13.4% del total nacional.<sup>3</sup> Hay que considerar también que en el Distrito Federal se presenta la llamada población itinerante, calculada en más de 4 millones de personas que llegan diariamente a trabajar de manera formal o informal, a adquirir bienes o hacer uso de servicios públicos.

La Zona Metropolitana tiene una tasa de crecimiento anual de 1.7%, y un incremento más rápido, de población, en los municipios conurbados (2.8% anual) respecto de las delegaciones del D.F. (0.6% anual), algunas de las cuales presentan tasas de crecimiento a la baja.<sup>4</sup>

En un escenario como el descrito, el diseño de políticas públicas sustentables, desde el punto de vista de desarrollo urbano, para los aspectos relacionados con la reducción de la contaminación, la movilidad de personas y de mercancías en la ciudad, hace necesario contar con una estructura institucional clara donde los mecanismos de coordinación sean estrechos entre las dependencias involucradas en los temas de transporte y vialidad.

La Secretaría de Transporte y Vialidad tiene una serie de atribuciones que se consideran en la *Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal*, en ella se establece la relación con otras secretarías con la finalidad de elaborar el *Programa Integral de Transporte y Vialidad*. La interrelación entre dependencias nos lleva a establecer que la complejidad de las decisiones conjuntas, entre secretarías que legalmente tienen competencias convergentes en temas de transporte y vialidad, puede llevar a formular políticas no muy claras a nivel institucional y, por tanto, provocar confusión respecto de cuál debe ser la secretaría que debe dar las directrices sin descuidar la coordinación inter-organizacional e intersecretarial.

## 2. Nuevo Institucionalismo Económico

El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), en sus vertientes económica y sociológica, aplicado al análisis organizacional, lleva al rechazo de los modelos de “actores racionales” derivados de la teoría micro y macroeconómica acerca del comportamiento individual y la agregación de preferencias, donde estas últimas son estables y consistentes; pero en un escenario donde los individuos tienen limitaciones cognitivas, información incompleta y dificultades para monitorear y forzar acuerdos. En ese sentido, la institucionalización se concibe como un proceso dependiente del Estado que hace a las organizaciones menos racionales instrumentalmente al limitar las opcio-

nes que pueden seguir.<sup>5</sup> La diferencia en ambas concepciones tiene que ver con la forma en que responden al conflicto y el papel de la cultura en la dinámica organizacional.

Respecto del NIE, tiene como objetivo de estudio, conceptos como los costos de transacción asociados a la jerarquía en las organizaciones para coordinar y asignar de manera eficiente los recursos; los efectos del oportunismo asociado a la información incompleta y asimétrica; problemas de selección adversa derivados de dichas asimetrías en la información; el problema del agente principal generado por la delegación de control y los costos que implica su vigilancia y supervisión; y el papel de los derechos de propiedad en la asignación de recursos públicos.<sup>6</sup> El desarrollo teórico de esos conceptos es la materia propia del NIE, y son el basamento de sus principales argumentos respecto de la toma de decisiones por individuos que si bien actúan de manera racional, en contextos institucionales concretos, la optimización de sus elecciones no puede ser completa debido a restricciones de tiempo, recursos e incluso de conocimiento, por tanto, se abre la puerta al análisis de cómo toman sus decisiones bajo dichas premisas.

Para el Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS), cuyos principales exponentes son Selznick (1957), Meyer y Rowan (1977) y March y Olsen (1989), el rendimiento institucional está en función tanto de las prácticas formales como de las informales. Sin embargo, distingue entre los procesos que siguen los criterios racionalistas medios-fines y los procesos de institucionalización sujetos a marcos de referencia valorativos, adaptativos y sensibles.<sup>7</sup> El Nuevo Institucionalismo Sociológico busca superar la visión instrumentalista del Nuevo Institucionalismo Económico y enfatiza los aspectos culturales e históricos.

La combinación de los análisis tanto del NIE como del NIS, representa un marco adecuado de referencia conceptual para estudiar el proceso institucional para el Proyecto de los Segundos Pisos (sps). No obstante que privilegiamos la visión económica del Nuevo Institucionalismo por ser ésta la que tiene que ver con un proceso que a primera vista debiera ser resultado de eleccio-

nes racionales en un contexto institucional del sector público, con todas las limitaciones que el mismo enfoque plantea, en la realidad y a la luz de la evidencia estudiada, resulta que también tienen impacto, sobre el proceso decisorio, aspectos culturales e incluso históricos.

El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) es una respuesta a lo que la teoría económica convencional no hace referencia, es decir al papel que tienen las instituciones para el desempeño de los mercados. No hay duda que las instituciones afectan el desarrollo económico, por ello se requiere que éstas sean eficientes, aquéllas que no lo son propician el surgimiento de fallas de mercado y del Estado; los mercados suelen ser débiles e incompletos, generan conductas oportunistas, encadenamientos productivos precarios y una injusta distribución del ingreso.

El análisis institucionalista pasa de la esfera de la asignación de recursos en condiciones de escasez (producción) a la esfera del intercambio, donde las jerarquías desempeñan un elemento importante por cuanto que buscan reducir los costos de transacción. Se trata de una interpretación de la empresa u organización como una red de contratos entre los poseedores de diferentes recursos que la empresa requiere para generar un producto en particular; de ahí que los costos de transacción desempeñan un papel importante debido a que la información no es perfecta y los agentes poseen *racionalidad limitada*, es decir, los individuos no poseen racionalidad completa como lo supone la teoría económica neoclásica; y de ello se desprenden las limitaciones que enfrentan los individuos para tomar decisiones en contextos institucionales.

Para el NIE son necesarias nuevas y más eficientes instituciones para mejorar el desempeño económico; Ayala (1998) habla incluso, de que hay un desfase entre el desarrollo económico y las instituciones que lo rodean; y que el retraso relativo de estas últimas puede convertirse en un obstáculo para el desarrollo económico. Temas como el intercambio, elecciones económicas, derechos de propiedad, contratos, información, costos de transacción, la organización y el desempeño económico; constituyen diversas pers-

pectivas para estudiar un mismo tema, el papel de las instituciones en el desarrollo económico. El institucionalismo no abandona las categorías e instrumentos de la teoría económica convencional, pero sí los critica y además incorpora el papel de las instituciones, las normas, los valores y la cultura en el intercambio (Ayala, 1998).

Las instituciones son “*mecanismos de control social*” que restringen el comportamiento egoísta y racional de los individuos, sin ellas se conducirían a un “estado de naturaleza”. En este sentido, el mercado como el principal mecanismo de asignación de recursos sólo se explica por las instituciones que estructuran los arreglos entre los agentes para llevar a cabo el intercambio. De acuerdo con Ayala (1998:18) “Se ha dicho con razón que colocar al mercado como el mecanismo que siempre conduce a resultados eficientes y óptimos conduce a pensar que cualquier resultado es óptimo por definición”.

Simon (2000) se pregunta por qué en las sociedades modernas hay mercados y organizaciones, y qué determina los límites entre esos dos entes para la organización social. Estas preguntas van al corazón de las reglas de las diversas instituciones políticas y administrativas, públicas y privadas, en la sociedad contemporánea. Para el autor, los mercados y las organizaciones permiten a los individuos hacer juntos por medio del intercambio de información y la coordinación subsiguiente de la actividad, cosas que no podrían hacer de manera independiente. La coordinación implica organizar la actividad en tal forma que responda a los problemas que surgen porque el comportamiento de cada participante depende en algunos aspectos del comportamiento de otros.

En la actualidad, no vivimos en una economía de mercado sino en una economía de coordinación, o al menos en una economía organización/mercado, con un predominio de lo organizacional sobre la actividad de mercado. Para entender el crecimiento de organizaciones, negocios y gobierno, es menester entender la habilidad de las organizaciones para coordinar actividades eficientes y en los niveles más altos que los mercados pueden conseguir. Las organizaciones de gobierno son necesarias para hacer cumplir las

reglas del juego, facilitar la coordinación de las organizaciones privadas y proporcionar servicios que son improbables de realizar por el sector privado.<sup>8</sup>

Los institucionalistas se preocupan por las estructuras de poder en el papel del Estado en la formación y mejoramiento de la operación de los mercados, por lo cual es relativo el papel del mercado para el logro de la eficiencia. Para Veblen (1978):

la economía es una red de instituciones y valores que organizan y moldean el comportamiento económico de los individuos y que, en consecuencia, los individuos no sólo reaccionaban y tomaban decisiones frente a los cambios en los precios (relativos), sino también considerando a las instituciones.<sup>9</sup>

Además las instituciones, vistas no sólo como cuerpos burocráticos y administrativos sino como un conjunto de reglas y normas que restringen el comportamiento económico de los individuos en las organizaciones, pueden empeorar o mejorar la asignación de recursos. Es preciso tener presente esta doble connotación del término “Institución”, es decir como cuerpo administrativo y como el conjunto de reglas formales e informales, pues constantemente haremos alusión a ella.

Es importante subrayar que

El nuevo institucionalismo supone que los costos de transacción se elevan dramáticamente si las instituciones son ineficientes, ambiguas o no existe una autoridad que las haga cumplir y, a su vez, los costos de transacción influyen decisivamente en los costos de transformación (Ayala, 1998:34).

Aun cuando el neo-institucionalismo incorpora en mayor o menor medida los supuestos convencionales de la economía, siempre destaca el papel de las instituciones en el intercambio, y este es su rasgo distintivo.

El NIE es importante para el análisis de la asignación eficiente de recursos precisamente porque incorpora a las instituciones como objeto de estudio

y con ello desmitifica al modelo neoclásico, aquél donde se suponen individuos (*homo economicus*) cuya conducta maximizadora lleva a decisiones óptimas no sólo individuales sino colectivas. El NIE en cambio resalta la importancia de las reglas y normas como marcos decisionales, definidos formal e informalmente y que moldean el comportamiento de los individuos.

El NIE “sugiere que los problemas de información elevan los costos de transacción, en el ámbito del diseño y aplicación de las políticas públicas y, en consecuencia, éstas pueden resultar en la asignación de recursos ineficientes”, además “las instituciones y las estructuras jerárquicas en las organizaciones económicas son aspectos que pueden cambiar las elecciones y acciones de los individuos y grupos” (Ayala, 1998:34-35). Si bien es cierto que el NIE no es un cuerpo conceptual homogéneo, ello debido principalmente al grado en que sus representantes teóricos relajan los supuestos económicos neoclásicos, en ellos destaca el papel de las instituciones en su análisis económico.

No hay una definición única de Institución, sin embargo, en el sentido más amplio entendemos aquí este concepto, como el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Para que las reglas sean consideradas como instituciones es necesario que éstas sean conocidas y se acepte su cumplimiento, de manera voluntaria o coercitiva.

Desde la perspectiva del NIE el intercambio depende de la información que cada uno posea, del logro de acuerdos sobre el uso de los derechos, y de las restricciones legales existentes, entre otros. Ello significa que la toma de decisiones conlleva riesgo e incertidumbre; de ahí que las instituciones sean importantes para reducir los costos y la incertidumbre asociada a la elección económica.

March y Olsen presentan una respuesta a la ambigüedad en la toma de decisiones, la cual se explica porque la racionalidad completa no existe;<sup>10</sup> es decir, que los individuos se enfrentan a procesos decisorios en condiciones de información incompleta, inseguros de sus intereses y vacilantes entre intereses contradictorios. Dicha

ambigüedad hace necesario buscar una respuesta acerca de cómo los individuos guían su comportamiento en las organizaciones. Para los autores el marco institucional es el conjunto de reglas, normas, prácticas informales y tradiciones creadas al interior de las organizaciones. Dicho marco permite explicar el comportamiento de los individuos en la organización, tales prácticas no son cuestionadas porque se asumen como parte de la realidad, como una manera de hacer las cosas, son aceptadas por todos los miembros de la organización.

Existe una relación estrecha entre organización e institución. Toda organización es susceptible de institucionalizar patrones de comportamiento, los cuales son producto de la necesidad de liberar atención organizacional mediante el establecimiento de rutinas sobre acciones que no requieren toma de decisiones concretas.

En las organizaciones los actores no deciden con la expectativa de maximizar, sino con la idea de ser congruentes con las responsabilidades que tienen asignadas según las normas y tradiciones generadas en las organizaciones. Los individuos se guían por la lógica de lo apropiado al decidir de acuerdo con las atribuciones y obligaciones de sus papeles específicos y no como resultado de un cálculo racional maximizador.

Las instituciones crean una cultura organizacional homogénea, la cual permite a los miembros de la organización interpretar correctamente las acciones e intenciones de sus colegas y facilita la cohesión de sus miembros. Dicha cohesión uniforma las preferencias de los actores respecto de los fines que se persiguen, esto reduce la complejidad que implicaría tomar decisiones específicas a situaciones que pueden generalizarse.

Las instituciones son la fuente más importante de estabilidad para las organizaciones; esa estabilidad es resultado de la obediencia de los individuos a un conjunto de normas. Una vez que las normas se han instituido, el comportamiento de los individuos se reproducirá en el tiempo hasta que las condiciones externas exijan una adecuación del comportamiento de éstos.

Las instituciones, formales e informales, uniforman las preferencias de los individuos, y al ser



aceptadas se reduce la incertidumbre generada en los individuos respecto de su comportamiento. Los actores aceptan las normas de comportamiento porque las consideran apropiadas al desempeño de sus funciones, seguirlas genera certidumbre, pues es lo que ha sido establecido como adecuado. Los procesos rutinarios definen el comportamiento de los individuos y la creación de instituciones es lo que permite explicar la permanencia y coherencia de la toma de decisiones en condiciones de racionalidad limitada.

La existencia de marcos institucionales al interior de las organizaciones, al establecer pautas de comportamiento y acción, permite en cierta medida prever la conducta de los individuos mediante el consenso de sus miembros. La admisión de prácticas aceptadas para actuar apropiadamente provee de legitimidad al proceso de toma de decisiones al interior de las organizaciones.

Por su origen las instituciones pueden ser sociales y estatales. Las primeras son convenciones que se establecen en una sociedad y no es necesario el poder público para forzar su observancia. Las segundas, en cambio, son impuestas de manera externa a los individuos, forzadas para su cumplimiento por el Estado mediante sanciones legales. El Gobierno tratará de disminuir las expectativas de riesgo asociadas al intercambio.<sup>11</sup>

### **3. Diseño institucional en materia de transporte y vialidad**

De acuerdo con la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, las facultades relevantes de la Secretaría de Transporte y Vialidad (SETRAVI) del D.F. son las de la utilización adecuada de la vialidad, infraestructura, equipamiento auxiliar y servicios, realizar estudios relativos a la oferta y demanda del servicio público de transporte, y elaborar el Programa Integral de Transporte y Vialidad del D.F.; sin embargo, para ello depende en gran medida de la interdependencia con las secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda,<sup>12</sup> del Medio Ambiente, de Obras y Servicios,<sup>13</sup> y de Seguridad Pública,<sup>14</sup> además de otros organismos descentralizados y desconcentrados como son el Sistema de Transporte Colectivo-Metro,<sup>15</sup> el Servicio de Transporte Eléctrico,<sup>16</sup> y la

Red de Transporte de Pasajeros,<sup>17</sup> todos ellos pertenecientes a la administración pública del D.F.

Las funciones e interrelaciones que guardan las distintas secretarías y organismos en materia de transporte y vialidad son muy estrechas, cada una operando desde sus ámbitos particulares de acción. Como el transporte está íntimamente ligado al medio ambiente, para trabajar en conjunto en este terreno la SETRAVI se coordina con la Secretaría del Medio Ambiente del D.F. donde se diseñan las normas de control ambiental.

Esta interdependencia de actores incide sobre la capacidad de la SETRAVI para coordinar la cooperación entre diferentes autoridades en la materia, puesto que establecer los acuerdos resulta complejo cuanto mayor es el número de actores y donde cada uno tiene objetivos distintos. Las relaciones con otras dependencias y organismos se pueden definir en un modelo de red que

se centra en las relaciones que puede establecer la SETRAVI y otras organizaciones y grupos que, independientemente de su jerarquía, prestigio y objetivos se ven involucrados en un mismo conjunto o entramado de relaciones. De este modo, ésta secretaría, en su intento de llevar a la práctica su proyecto, establece conexiones directas o indirectas con otros contextos o ambientes organizacionales, mismos que pueden prevalecer en el tiempo y conformar una estructura que puede incluso institucionalizarse más allá de lo que diga o prescriba la ley (Arellano, 2002:19).

En un escenario institucional como éste nace en la SETRAVI del D.F. el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006. A continuación se revisa dicho programa enfocado en particular en el Proyecto de los Segundos Pisos (Proyecto SPS).

#### **3.1 Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006 (PITyV)**

El objetivo general del Programa es

diseñar las actividades que las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal deberán realizar para, dentro de un marco sus-

tentable, lograr que el gobierno de la ciudad garantice la movilidad<sup>18</sup> de las personas y los bienes a las regiones de la Ciudad de México y facilite la accesibilidad a su entorno urbano.<sup>19</sup>

En el Programa se señala la creciente demanda de movilidad como resultado de la consecuente expansión de la población urbana, la cual se ha desplazado de la llamada ciudad central hacia delegaciones periféricas, en particular al poniente, al sur y al oriente. El crecimiento poblacional ha provocado cambios importantes en los patrones de viaje, pues mientras que en 1983 los viajes con origen y destino en las delegaciones del D.F., representaban casi 62%, en 1994 su participación se redujo a 56.4%. Por su parte, los viajes metropolitanos (los que cruzan el límite del D.F., y el Estado de México) pasaron de 17% a casi 21%. Mientras que los viajes al interior de los municipios conurbados representaron 23.1%. Un dato importante es que los viajes por Delegación, sean de origen o destino realizados en automóvil, son en promedio 28.18%, mientras que los demás se realizan en otro tipo de transporte (taxi, minibús, autobús, trolebús, metro, etc.).<sup>20</sup>

Los segundos pisos en Viaducto y Periférico constituyen una de las acciones concretas del Programa para contribuir a solucionar los problemas de movilidad de la ciudad:

Una de las acciones más importantes en este sentido sería la construcción del segundo piso en Periférico y Viaducto, cuyo objetivo principal es lograr una mejor fluidez en la vialidad y una reducción en los índices de contaminación. El Proyecto se dividió en cuatro etapas, sumando una longitud total de 35 km. en conjunto para ambas vías; para el año 2002 se contemplaba desarrollar la primera etapa en una longitud de 13.8 km., en el Viaducto Miguel Alemán y Río Becerra, entre el Anillo Periférico y la Avenida Coyoacán. Además de mejorar las condiciones operacionales y ambientales del Anillo Periférico y del Viaducto, con esta obra se pretendía potenciar la vocación de estas vías como vías rápidas de acceso

controlado, de comunicación zonal y regional en el sentido Norte-Sur y Oriente-Poniente, y su integración con la red vial primaria y secundaria. (Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006:44-45).

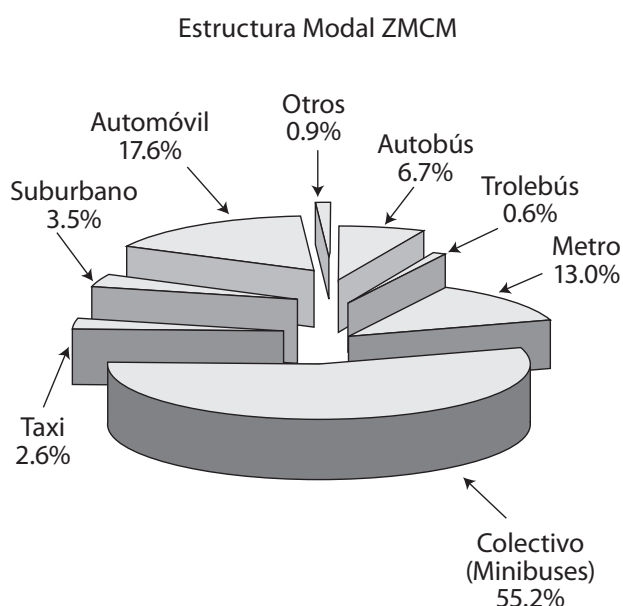
### 3.2 Críticas a la propuesta de los segundos pisos de Viaducto y Periférico

En su momento hubo comentarios a favor y en contra del Proyecto. Una de las posiciones más significativas fue la de Gabriel Quadri de la Torre,<sup>21</sup> quien planteó argumentos críticos a la construcción de los segundos pisos, partiendo de una serie de experiencias en otros proyectos de este tipo; en su estudio, *“Un segundo Piso a Vialidades Troncales en la Ciudad de México. Riesgos y Conjeturas”*, Quadri consideró la necesidad de evaluar cuidadosamente los beneficios privados y sociales desde una perspectiva constructiva que contribuyese al análisis de las posibles consecuencias de esta obra.

En el estudio se tocan temas relativos a movilidad sustentable,<sup>22</sup> accesibilidad,<sup>23</sup> estructura modal,<sup>24</sup> tránsito inducido,<sup>25</sup> congestión y externalidades. En el documento se destaca que el costo de oportunidad de los 8 mil millones de pesos que supuestamente implicaría el Proyecto era en exceso muy alto, considerando todas las alternativas que podrían emprenderse con mejores relaciones costo-beneficio privado y social.

Quadri analiza, a la luz de la evidencia de otras experiencias internacionales y del propio PITYV los riesgos que implican este tipo de obras (Viaducto y Periférico). Su principal argumento es que el Proyecto, dada la magnitud necesaria de recursos para financiarlo, no estaba justificado mediante estudios técnicos serios de los impactos a mediano y largo plazos que podría tener en la ciudad, en cuestión de movilidad, contaminación y desarrollo urbano.

La concentración de los 36 millones de viaje-persona-día está en minibuses y automóviles (que representan 72.8% del total de medios de transporte), donde el automóvil es utilizado sólo la quinta parte de la población.



Fuente: INEGI, DDF-GEM. 1994 encuesta de Origen - Destino de Viajes Residentes del Área Metropolitana de la Ciudad de México

El que haya más vehículos automotores significa mayor contaminación, y sus efectos sobre el medio ambiente son mayores que aquéllos que no contaminan, como el Transporte Colectivo-Metro.

El hecho de que los sistemas de transporte colectivo, como el Metro, dejan de ser competitivos en términos de la disminución en su utilización, caso de la Ciudad de México, es porque no cubren las necesidades de movilidad y accesibilidad de los viajeros a sus destinos. En este sentido, mayores vialidades significan mayor demanda de viajes para vehículos automotores, a los que puede beneficiar en el corto plazo, pero que al paso del tiempo se traduce en mayor congestión y mayor contaminación, lo cual se conoce como tránsito inducido.

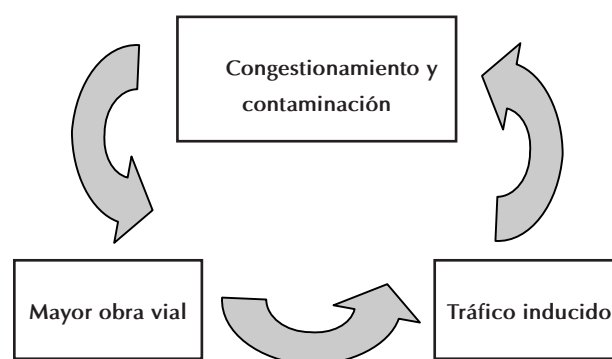
Principales críticas al *Programa Integral de Transporte y Vialidad*.<sup>26</sup>

- Siendo la movilidad y el transporte procesos que rebasan fronteras políticas e integran funcionalmente a la ciudad no hay una visión metropolitana.
- Los problemas de movilidad rebasan por

mucho al diagnóstico estrictamente vial que ofrece el Programa del GDF, y son de naturaleza bastante más compleja.

- No hace referencia a la necesidad de atender un problema fundamental de la ciudad y que es la grave distorsión en la estructura modal de transporte, menos aún surge de una visión de sustentabilidad respecto de la movilidad urbana.
- Más de 60% de la inversión en transporte que realizaría el GDF correspondería a incrementar la oferta de vialidades, utilizadas fundamentalmente por el transporte privado, que contribuye con menos de 17% de los viajes a un elevado costo en materia ambiental y urbana.
- Una obra de la magnitud del "segundo piso" exige, de acuerdo con la legislación vigente, una minuciosa evaluación de impacto ambiental y urbano, y una amplia y sólida consulta pública.

Tomando en cuenta lo planteado por Quadri, y con base en la evidencia que encuentra en otros países, el resultado de las obras viales de los segundos pisos se traduciría en un círculo vicioso que lo único que haría sería aliviar el problema de manera temporal, trasladando sus costos al mediano y largo plazos. Sin un programa maestro que tome en cuenta cuatro elementos básicos de análisis objetivo -movilidad, accesibilidad, impacto urbano y contaminación- en el diseño de políticas públicas en materia de transporte y vialidad, los costos pueden ser mayores que los beneficios producidos.







Se espera que el Proyecto SPs tendrá un impacto ambiental al aumentar la velocidad promedio de recorrido, en la actualidad de menos de 20 km./hr a 45 km/hr.

Es interesante recordar que la SETRAVI, para formular el PITYV supone la participación de las secretarías de Medio Ambiente, y Desarrollo Urbano; sin embargo, a la luz de los argumentos de Quadri pareciera que el Proyecto SPs no tuvo el sustento técnico necesario para pensar en los beneficios de la obra.

El análisis de Quadri es importante en la medida en que establece nuevos puntos de vista respecto de la justificación del Proyecto SPs. En él se destaca que pareciera ser más bien una decisión política sin un análisis sustentado y adecuado; era necesario tomar en cuenta aspectos, como los arriba mencionados, que en realidad plantearan criterios técnicos más adecuados para establecer las prioridades en materia de transporte y vialidad acordes a las necesidades de la Capital.

En un estudio presentado por el Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación (FIMEVIC),<sup>27</sup> llamado Problemas de Movilidad en la Ciudad de México, originado por los argumentos en contra de los segundos pisos, se plantean algunas razones por las cuales el Gobierno del

Distrito Federal considera que las obras son necesarias. El documento es una respuesta al debate producido en la sociedad con autoridades locales, federales, diputados y partidos políticos; además de organizaciones empresariales y civiles, agrupaciones de profesionistas y colegios de académicos.

En el documento Problemas de Movilidad en la Ciudad de México, se señalan los siguientes puntos:

- El Viaducto y Periférico se encuentran entre los grandes corredores de movilidad, principales orígenes-destino de la población norte-sur y oriente-poniente, donde se enlazan áreas de residencia con áreas de trabajo, cultura, servicios y recreación tanto para las delegaciones de la ciudad como para el área metropolitana conurbana; éstos presentan graves déficits en su capacidad de tránsito y en el acceso controlado.
- Se espera que el Proyecto SPs tendrá un impacto ambiental al aumentar la velocidad promedio de recorrido, en la actualidad de

menos de 20 km./hr a 45 km/hr, así como el consecuente ahorro de combustibles y la reducción de emisiones contaminantes.

- El impacto sobre el congestionamiento será más amplio y abarcará vías primarias y secundarias próximas al Viaducto y Periférico, al disminuir las cargas vehiculares, y permitirá desplazamientos a una mayor velocidad. Este impacto se califica como positivo y permanente.
- Otro argumento es la reducción de costos al aprovechar la infraestructura ya creada; no afecta usos del suelo porque se trata de aprovechar los derechos de piso ya creados, y por ello evita que se afecte el suelo de conservación; y sus impactos ambientales y urbanos se reducen porque el principal impacto se hizo cuando fueron creadas estas vialidades en los años cincuenta y sesenta.
- Se concluye, basándose en la metodología denominada *Evaluación Económica de Proyectos* utilizada por el Banco Mundial y considerando para ello una inversión de 160 millones de dólares para la primera etapa, una vida útil de 20 años, una tasa de actualización de 8% y tasas de crecimiento anuales del tránsito de 1.1% (observada) y de 3% (de tránsito inducido). Asimismo que los ahorros en costos de operación tanto para los automovilistas como para el primer año de operación serán del orden de los 32.2 millones de dólares. Al analizar los impactos en un lapso de 20 años, el modelo arroja beneficios del orden de los 340 millones de dólares, considerando para ello 71 millones de dólares en ahorros de costos de operación y 269 millones de dólares provenientes de los ahorros en los tiempos de recorrido. La relación beneficio-costeo arroja una relación de 1.84, a 20 años, lo cual da idea de la rentabilidad del Proyecto si se considera que el gobierno local invertirá en una obra que redundará en importantes beneficios económicos para la ciudadanía.<sup>28</sup>

Los argumentos económicos son distintos a los de naturaleza pública. Si el objetivo de la SETRAVI es mejorar la movilidad, considerando los aspectos ambientales y posición geográfica dentro de la Zona Metropolitana, los estudios sobre movilidad presentados, originaron controversias de naturaleza técnica y económica en una arena política caracterizada por la falta de acuerdos entre el Poder Legislativo, la Secretaría del Medio Ambiente del D.F., la SETRAVI, y la sociedad misma.

En nuestra opinión, pareciera que el diseño de la política no siguió un método preciso, sino que las propias dinámicas generadas por el marco institucional en los procesos decisorios generaron ambigüedad, no en el sentido de que las reglas hayan sido franqueadas sino que ellas mismas permitieron la creación de un aparato burocrático (el FIMEVIC, cuya naturaleza y atribuciones revisaremos en el siguiente apartado) que no puede ser categorizado como una institución, cuyas características y atribuciones representan un quiebre con los más fundamentales elementos que una institución debería reunir.

Desde la perspectiva institucional se observa que hubo una falta de claridad normativa respecto de las dependencias competentes. Pareciera que la *Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.*, si bien otorga funciones específicas a cada una de las secretarías, las competencias de cada una, por lo que toca a la formulación del PITVV son ambiguas. Los objetivos se traslapan, no hay una clara coordinación entre ellas, lo cual se traduce en un complejo proceso de diseño de políticas de transporte. El hecho de que el FIMEVIC haya sido administrado por una secretaría distinta a la que originalmente correspondía es resultado de esta falta de claridad institucional.

La SETRAVI tampoco posee la capacidad para determinar por sí misma las necesidades de la ciudad en materia de vialidad, debido a que el proceso decisorio depende también de otras secretarías. Es difícil para la SETRAVI diseñar un programa de vialidad que incorpore los objetivos de cada una de las secretarías, lo cual se pone en evidencia cuando un proyecto que bien podría haber sido coordinado por ella, fue coordinado por la Secretaría del Medio Ambiente del D.F.



Parece evidente que la SETRAVI no contó con una metodología clara para determinar, cuándo, un proyecto es más benéfico que otros.

No obstante las controversias para realizar las obras, aun cuando se esperaba que la SETRAVI llevara a cabo los procesos de licitación y contratación de las distintas etapas de la obra, en los hechos fue creado un ente de la administración pública denominado FIMEVIC, mismo que a continuación se describe.

### **3.3 Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación**

El objetivo general del FIMEVIC consiste en realizar las erogaciones tendientes a la construcción y desarrollo del Proyecto SPS.<sup>29</sup> La presidencia de este fideicomiso quedó a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente del D.F. Los fideicomisos son contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, por medio de la Secretaría de Finanzas de la misma entidad federativa en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegaciones, en la realización de las funciones que legalmente les corresponden. La misma naturaleza de los fi-

deicomisos es resultado de la inexistencia de un cuerpo normativo, el cual dé claridad respecto de las condiciones en que se debe crear, así como de quién debe dirigirlo; la constitución de un fideicomiso se convierte en un acto discrecional a disposición del Jefe de Gobierno para auxiliarle en funciones concretas.

El FIMEVIC es una entidad paraestatal, de carácter auxiliar para la realización de funciones concretas, sujeta a los lineamientos que en materia de gasto establezca la legislación correspondiente, con autonomía de gestión, y se reserva al Jefe de Gobierno la capacidad expresa, de revocarlos.

Una vez explorados los distintos argumentos tanto del gobierno como de Quadri, pueden identificarse algunos elementos importantes de la discusión. Los análisis de la estructura modal que presentó el gobierno, en particular los que se refieren a la información sobre origen y destino, parecen no ser lo suficiente profundos para determinar la necesidad del Proyecto, a la luz de otros argumentos; ya que aun cuando dicha zona se considera conflictiva en términos de movilidad, la construcción de los segundos pisos no garantiza la mejor alternativa. Consideramos que, como lo indica la evidencia cotidiana y los usos de los



SPS, los únicos beneficiados serían los automovilistas privados que representan una tercera parte de los viajes. Es decir, los argumentos planteados acerca de lo prioritario del Proyecto para mejorar la movilidad, resolver los problemas de congestión y contaminación, no parecen sostenerse considerando otras alternativas factibles, presumiblemente más benéficas en términos de cobertura social.

Otro aspecto es que si bien el Proyecto es rentable en términos de un análisis de costo-beneficio, ello no significa que sea el mejor criterio para determinar sus beneficios sociales. Los análisis costo-beneficio tienen limitaciones sobre todo en las políticas públicas, donde se busca analizar el impacto distributivo de las decisiones desde el punto de vista social, no del privado. Además, al considerarse sólo el análisis costo-beneficio, debido a que no se realizó el mismo análisis para otras alternativas distintas a los segundos pisos, eso llevaría a pensar que cualquier proyecto puede ser rentable sin haber establecido cuál de ellos es el más rentable. Por ello, al ser posible que los resultados de la evaluación de un mismo proyecto sean negativos en la evaluación privada (económica) y positivos en la evaluación social; en el gobierno es mayor el riesgo para determinar que un proyecto sea positivo en la evaluación económica cuando es negativo en la evaluación social.

Haber utilizado la metodología del Banco Mundial para evaluar sólo un proyecto cuando había más alternativas, constituye una deficiencia y a la vez un argumento en contra del mismo, pues dejó de lado otras alternativas que posiblemente habrían sido más eficientes y menos costosas; además de que podrían haber incrementado el bienestar social de un número mayor de población que requiere trasladarse en menor tiempo a su destino. En ese sentido, no puede establecerse de manera categórica que la construcción del Proyecto SPS contribuye a reducir los problemas de movilidad en la zona, debido a que no hay un análisis exhaustivo de otras alternativas viables. Parece evidente que la SETRAVI no contó con una metodología clara para determinar, cuándo, un proyecto es más benéfico que otros. Es ineludible establecer de manera

inequívoca los objetivos que se persiguen con la construcción de este proyecto, con la finalidad de valorar de manera formal su pertinencia. Sobre todo porque no se ha hecho un análisis indispensable del Proyecto SPS a la luz de otras alternativas capaces de cumplir con los propósitos buscados, así como por la presunción dada, de que tanto los impactos como los costos y riesgos serían significativos, los cuales no han sido contrastados con los beneficios esperados.

Los análisis de origen-destino dicen muy poco acerca de los beneficios que tiene para el transporte público la construcción de los SPS, el cual representa más de 70% de los viajes en las diferentes delegaciones de la ciudad. Ello indica que el Proyecto efectivamente no contribuye a mejorar los problemas de movilidad para el mayor número de usuarios, sino sólo para un conjunto pequeño de los viajeros. Es posible que un análisis de costo-efectividad pudiera dar mayor claridad y justificación a proyectos de esta naturaleza, pues no se consideran los beneficios económicos sino los sociales.

Independientemente de los argumentos a favor y en contra de un proyecto de esta naturaleza, es difícil si no imposible establecer los criterios más adecuados para determinar cuándo una política es mejor que otra. La imposibilidad de aplicar el modelo racional exhaustivo abordado por Lindblom (1979) es evidente en este caso: definir un problema, recopilar la información pertinente, jerarquizar los valores, evaluar las alternativas y seleccionar la mejor resultan acciones complejas para individuos con "racionalidad limitada" y un amplio abanico de posibilidades.

Caben otras consideraciones metodológicas puesto que "la eficiencia no es el único valor social, la dignidad humana, la equidad distributiva, la oportunidad económica y la participación política son valores que merecen consideración junto con la eficiencia" (Weimer y Vining, 1999:59). Forester (1984) establece la existencia de "condiciones para la acción administrativa planificadora"; allí se resumen las implicaciones prácticas originadas por las limitaciones de la racionalidad y la complejidad que, para los administradores públicos, planificadores y analistas, supone la toma de decisiones

Para el caso del Proyecto SPS estas dificultades no son la excepción; la diversidad de percepciones acerca de qué es lo más conveniente, tiene que ver tanto con el contexto donde uno se encuentra como con las capacidades para incidir sobre una decisión.

De acuerdo con Majone (1996), las políticas tienen una doble dimensión en la búsqueda de la eficacia. Una de esas dimensiones es la racionalidad instrumental, que implica la búsqueda de soluciones técnicas a los problemas que plantea la realización de objetivos. La segunda dimensión es la de racionalidad comunicativa, que se refiere a la necesidad de formular argumentos que convengan a los ciudadanos y agentes decisores respecto de las acciones que han de realizarse. Ambas dimensiones se conjugan con el objetivo de lograr consensos políticos sobre las decisiones públicas mediante argumentos técnicamente racionales. A la luz de nuestro estudio, observamos que éste no es un proceso sencillo, sino que cada uno de los actores defenderá posturas que difícilmente pueden calificarse de mejores o peores, ya que todas reflejan una arista diferente de la realidad.

Siguiendo a Majone, el análisis de las políticas públicas está ligado al ejercicio de la dialéctica como el mecanismo que permite la deliberación pública, más que a las técnicas formales de solución de problemas. La dialéctica se define como la práctica del gobierno de elaborar discursos críticos razonables, en aras de resolver problemas existentes bajo contextos particulares, con el uso de argumentos persuasivos que pueden ser rechazados o aceptados por los demás, de acuerdo con la percepción que tienen de los asuntos en cuestión.

El diseño de políticas públicas no es lineal, presupone una gran variedad de actores con distintos valores,<sup>30</sup> esferas de acción, influencia, recursos, capacidades, entre otros factores, que afectan las decisiones. A propósito Majone (1997) señala que:

Los analistas no están en libertad de formular supuestos simplificadores, sino que deben examinar la forma como los instrumentos de las políticas están efectivamente restringidos por

factores políticos, administrativos e institucionales en general, así como por los esfuerzos que hacen los individuos para manipular tales factores a su favor..., y en virtud de que el contexto en el que se elabora la política pública incluye valores, normas percepciones e ideologías, las consideraciones técnicas son insuficientes como criterios de elección (Majone, 1997:161).

Si bien es verdad que es difícil definir los criterios correctos para determinar cuándo una política es mejor que otra, sobre todo en contextos complejos, puesto que siempre habrá diferencias de percepción cuando se involucran varios actores con cierto nivel de influencia en la decisión, al menos se esperaría que una vez tomada la decisión respecto de las acciones a seguir éstas sean apropiadas para la realidad institucional existente.

En las instituciones, los beneficios que representan estas acciones en términos de reducción de los costos de transacción, del papel que tiene la información y los costos que implica obtenerla y utilizarla para alcanzar objetivos, son elementos que dan cabida a un análisis más exhaustivo sobre el desempeño de dichas instituciones.

## Conclusiones

Las atribuciones que tiene la SETRAVI no son claras en términos de coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente del D.F. en el tema ambiental; el FIMEVIC es una entidad en la que se desdibujan las responsabilidades que deberían atribuirse a una secretaría en particular no sólo desde el punto de vista institucional.

La interrelación institucional en temas concretos puede ser vista como una oportunidad para la toma de decisiones conjuntas en contextos cooperativos; sin embargo, hay que considerar dos aspectos: el diseño de políticas públicas es una tarea compleja en una realidad compleja e implica diversidad de opiniones (incluso entre los actores inmersos en el proceso de decisión); si se añade que no hay claridad respecto de la coordinación entre dependencias gubernamentales con agendas distintas e incluso contradictorias, es de esperar que los acuerdos se conviertan en una arena de discusión poco fructífera.



Para el caso de la SETRAVI la falta de reglas que indiquen los criterios claros para realizar la coordinación y los mecanismos formales de solución de controversias se traduce en ambigüedad institucional, como resultado el proceso decisorio se vuelve complejo y costoso cuando no hay jerarquías definidas. De este modo, la coordinación resulta ser un proceso complejo, donde cada uno de los actores buscará utilizar la información que posee en su esfera de influencia para intervenir en la decisión.

La Secretaría de Obras Públicas, por lo que a la Ley de Obras Públicas del D.F. respecta, es la encargada de planear, formular y dar seguimiento a las obras de infraestructura vial; sin embargo, la posibilidad que tiene el gobierno del D.F., para crear fideicomisos como el FIMEVIC, destinados a realizar una actividad en particular, y cuya responsabilidad en la realización de alguna actividad no está claramente determinada para una institución en específico, conlleva a que se den prácticas un tanto ajenas a las funciones de cada una de las dependencias. Esto explica el porqué, la Secretaría del Medio Ambiente haya quedado a cargo del fideicomiso, no obstante que sea en el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006 donde deben considerarse aspectos ambientales y que además es uno de los objetivos del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2003. Los objetivos ambientales parecen haberse sobrepuesto a los objetivos de infraestructura vial, de ahí que no hay una clara definición de las jerarquías institucionales.

El FIMEVIC está diseñado para atender funciones específicas, las cuales puede encomendar el Jefe de Gobierno, por esa razón se convierte en un ente que favorece la discrecionalidad para crearlo, fijarle funciones, asignarle recursos, incluso revocarlo; su autonomía y escasa fiscalización lo definen como un instrumento político más que en promotor de la eficiencia en la asignación y distribución de recursos públicos.

Los arreglos institucionales juegan un papel importante en el diseño de políticas públicas, por tanto impactan sobre la eficiencia de las acciones; el caso analizado en materia de transporte y vialidad para el del D.F., es un ejemplo de ello. Si bien es

cierto que hay una dificultad inherente a la definición de alternativas, originada por la racionalidad limitada de los individuos, y dada la dificultad de agregar y ordenar todas las preferencias, resulta aún más complejo hacerlo cuando no hay claridad institucional. Los óptimos paretianos de racionalidad completa no existen, sin embargo, así como está diseñado el actual marco institucional en materia de transporte y vialidad, es fácil suponer que existen una serie de factores organizacionales y de coordinación que afectan el comportamiento de los individuos y sus resultados distan mucho de ser eficientes.

Cada institución tiene objetivos y funciones específicas, para ello han sido creadas. Cuando los objetivos se entrelazan con los de otras instituciones se abre la puerta a la cooperación y la coordinación; sin embargo cuando la coordinación es sustituida por una figura administrativa, como lo es el FIMEVIC, el proceso de las políticas se vuelve ambiguo, inestable, opaco, y genera poca certidumbre no sólo al interior del gobierno sino a la luz otros actores externos como la opinión pública.

## Notas

- <sup>1</sup> En diciembre de 2001 el Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría de Finanzas, y por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, se suscribió el *Contrato de Fideicomiso* que se denominó Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal.
- <sup>2</sup> La Zona Metropolitana del Valle de México está conformada por las 16 Delegaciones del DF, 58 Municipios conurbados del Estado de México y un Municipio del Estado de Hidalgo; y representa una superficie de más de 741 mil hectáreas (0.37% de la superficie total del país).
- <sup>3</sup> XII Censo General del Población y Vivienda. INEGI, 2000. Es preciso considerar que al momento de ser presentado el Proyecto, la información considerada fue la del censo referido.
- <sup>4</sup> Censo General de Población y Vivienda. INEGI, 2000; Censo de Población 1995.
- <sup>5</sup> Sánchez González, José Juan. *¿Existe como estudio del objeto de la administración pública el nuevo institucionalismo?* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Chile, 2005.
- <sup>6</sup> Para una revisión más precisa de los conceptos mencionados, véase Arturo del Castillo. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*. Documento de trabajo, núm.

44. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. División de Administración Pública. 1996; Heriberto Robles Alanis. *"Las Licitaciones en la Provisión de Infraestructura Pública: Evaluación del Proyecto de los Segundos Pisos en Viaducto y Periférico en la Ciudad de México."* Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas. México: CIDE. División de Administración Pública. 2005. Además, Walter W. Powell y Paul J. Dimmaggio (comp.) *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis organizacional*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma del Estado de México, y Fondo de Cultura Económica. 1991.
- <sup>7</sup> Del Castillo, Arturo. *Ibid.*
- <sup>8</sup> José Juan Sánchez González. *¿Existe como estudio del objeto de la administración pública el nuevo institucionalismo?* CLAD. Chile, 2005.
- <sup>9</sup> Veblen, Thorstein. *"Why is economics a not an evolutionary science?"*, en *Classics of Economic Thought*. Illinois. 1978.
- <sup>10</sup> March, J. y J. Olsen (1989). *El redescubrimiento de las instituciones*. México, FCE.
- <sup>11</sup> "La efectividad de una institución no sólo depende de sus objetivos y aceptación social sino también de su capacidad para estimular un comportamiento más cooperativo de los individuos en el intercambio". (Ayala, 1998:65)
- <sup>12</sup> Tiene a su cargo la planeación y orientación del crecimiento urbano, que repercute directamente en el ámbito del transporte y las vialidades, por la consecuente demanda de servicios.
- <sup>13</sup> Es la encargada de realizar cualquier obra vial en la red primaria, excepto la construcción de puentes peatonales. También es la responsable de construcciones para el Sistema de Transporte Colectivo-Metro.
- <sup>14</sup> Es la encargada de vigilar y hacer cumplir la mayor parte de las normas establecidas por la SETRAVI en materia de control vial.
- <sup>15</sup> Su labor es la operación y explotación de un sistema de trenes rápidos con recorrido subterráneo y superficial para el transporte colectivo de pasajeros en la Ciudad de México y parte del Estado de México; además de la operación y explotación del servicio público de transporte colectivo de personas por medio de vehículos que circulan por la superficie, cuyo recorrido complementa al servicio que ofrece el Metro.
- <sup>16</sup> Su función es la administración y operación de los Sistemas de Transporte Eléctrico, que fueron adquiridos por el Departamento del Distrito Federal (DDF); además de la operación de otros sistemas, ya sea de gasolina o diesel, que se establezcan como auxiliares de los Sistemas de Transporte Eléctrico del D.F. También está a cargo del estudio, proyección, construcción y, en su caso, operación de nuevas líneas de Transporte Eléctrico en el Distrito Federal.
- <sup>17</sup> Por Decreto del 7 de enero de 2000, es creada como organismo público descentralizado de la Administración Pública del D.F., con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado a la SETRAVI, teniendo como prioridad la atención de las necesidades de transporte de las áreas periféricas y de las clases sociales de menores ingresos.
- <sup>18</sup> De acuerdo con el FIMEVIC, la movilidad se refiere tanto a la demanda de viajes que requiere una población creciente y con empleos, viviendas y accesos a educación, cultura y comercio, cada vez más distanciados entre sí, como a la oferta de infraestructura vial de avenidas y calles, con sus intersecciones, así como a los diversos servicios que se utilizan para realizar los viajes, desde el auto particular, el transporte público de mediana y gran capacidad, como los autobuses y el metro, y una creciente dotación de transporte concesionado como los taxis y los microbuses.
- <sup>19</sup> Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006:7.
- <sup>20</sup> Para una consulta más precisa sobre la estructura de los viajes de origen y destino delegacional y el de la Zona Metropolitana, véanse los Cuadros 1 y 2 del Anexo.
- <sup>21</sup> Director General del *Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable*.
- <sup>22</sup> Se refiere a la satisfacción de necesidades de libertad de tránsito y movimiento, accesibilidad, comunicación e intercambio económico sin sacrificar valores urbanos, sociales, humanos o ambientales (Quadri. 2002).
- <sup>23</sup> La movilidad y el transporte son en lo fundamental sólo medios para lograr el verdadero fin que es la accesibilidad o facilidad con que distintas actividades y funciones sociales pueden cumplirse en un marco espacial, y a partir de un punto determinado. Claramente, puesto que la distancia reduce la accesibilidad al separar a las personas de sus hogares, centros de trabajo, de educación y de esparcimiento, la movilidad permite superar o mitigar ese obstáculo espacial. De ahí la importancia del concepto, sobre todo en grandes zonas metropolitanas. Sin embargo, es preciso advertir que la movilidad no es la única forma de mejorar la accesibilidad, existen otras opciones y políticas posibles que deben considerarse de manera integrada. Tal es el caso de cambios en la distribución espacial de actividades y de servicios, de modificaciones en la intensidad y usos del suelo, y del uso de tecnologías de telecomunicación (Quadri, 2002).
- <sup>24</sup> Es la configuración de un entramado complejo, que se compone de vehículos y vialidades, de líneas y sistemas de movilización colectiva (Quadri, 2002).
- <sup>25</sup> El tránsito inducido significa un movimiento a lo largo de una curva de demanda, ya que una nueva oferta vial hace que sea menos costosa la utilización del vehículo privado en términos de tiempo. En el largo plazo, el tránsito inducido resulta de un desplazamiento hacia afuera en la curva de demanda, conforme los usos del suelo, la estructura urbana y

los sistemas de movilidad se vuelven más dependientes al vehículo automotor privado, razón por la cual las personas utilizan aún más el automóvil, con el objeto de mantener un determinado acceso a bienes, servicios y actividades. Al aumentar nuevamente los costos producto de la saturación vial, se alcanza un nuevo nivel de demanda, el cual siempre será mayor al valor inicial.

<sup>26</sup> Es recomendable hacer una revisión completa del documento de Quadri, pues se trata de un análisis serio de investigación que agrega a la discusión de un proyecto particular nuevos elementos de análisis con relación a los argumentos oficiales.

<sup>27</sup> El FIMEVIC, como su nombre lo indica es un fideicomiso; como tal es un auxiliar del Gobierno en la realización de funciones concretas. Constituye una entidad paraestatal con autonomía de gestión y el Gobierno tiene la facultad de revocarlo a discreción. Más adelante analizaremos dicho ente gubernamental con mayor profundidad.

<sup>28</sup> La relación beneficio costo, significa que por cada peso gastado en el Proyecto el beneficio esperado en un plazo de 20 años es de 1.84 pesos.

<sup>29</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.*

<sup>30</sup> A este respecto Bardach (1981) y (2001) habla de la importancia que tiene la definición del problema en el análisis de políticas, pues es a partir de ello donde se construyen las soluciones, casi siempre "subóptimas" debidas a limitaciones políticas u organizacionales.

## Fuentes bibliográficas

Ayala Espino, José L. (1998), *Límites del mercado, límites del Estado: ensayos sobre economía política del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Ayala Espino, José L. (2000), "La teoría de las fallas del mercado y la intervención del estado en la economía", en *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrua, pp. 133-179.

Ayala Espino, José L. (2000), "La teoría del estado en la escuela de la elección pública", en *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrua, pp. 243-301.

Forester, John. (2003), "La racionalidad limitada y la política de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis F., *La hechura de las políticas. Antología de Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrua, pp. 315-340.

Lindblom, Charles E. (1959), "La ciencia de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis F., *La hechura de las políticas. Antología de Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrua, pp. 201-225.

Majone, Giandomenico (1998), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C y Fondo de cultura económica.

March, J. y J. Olsen (1989), *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica.

Robles Alanis, Heriberto (2005), *Las Licitaciones en la Provisión de Infraestructura Pública: Evaluación del Proyecto de los Segundos Pisos en Viaducto y Periférico en la Ciudad de México*, Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, México, CIDE. División de Administración Pública.

Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comp.) (1991), *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México y Fondo de Cultura Económica.

Weimer y Vining (1999), *Policy Analysis*, New Jersey, Prentice Hall.

## Publicaciones periódicas

Arellano Gault, David, Efraín Coronilla Cruz, Raúl Coronilla Cruz, Alberto Santibáñez Rodríguez. (2002), *Hacia una política de transporte en el Distrito Federal. Propuestas de Reforma institucional y organizacional*. Documento de trabajo Num. 121. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, CIDE. División de Administración pública.

Carrasco Araizaga, Jorge (2005), "Seminario de información y análisis 1483", *Revista Proceso*, Abril.

Sánchez González, José Juan (2005), *¿Existe como estudio del objeto de la administración pública el nuevo institucionalismo?* CLAD, Chile.

Simon, Herbert A. (2000) "Public Administration in today's World of organizations and markets",

Political Science and Politics, vol. 33, núm. 4, diciembre, 2000, pp. 749-756.

### Otras fuentes

Comparecencia de la Secretaria del Medio Ambiente ante la Asamblea Legislativa del distrito federal. México, Distrito Federal, 9 de octubre de 2003 [Consultado en <http://aldf.org.df> el 2 de junio de 2005]

Comparecencia del Secretario de Transporte y Vialidad la Asamblea Legislativa del distrito federal. México, Distrito Federal, 15 de octubre de 2003 [Consultado en <http://aldf.org.df> el 2 de junio de 2005]

Comparecencia de Secretario de Finanzas ante la Asamblea Legislativa del distrito federal. México, Distrito Federal, 15 de octubre de 2003 [Consultado en <http://aldf.org.df> el 2 de junio de 2005]

*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*  
Finanzas Públicas enero marzo 2005

Análisis del proceso institucional del proyecto..., pp. 35-52

Informe de Avance Programático Presupuestal enero-diciembre 2002

Informe de Avance Programático Presupuestal enero-diciembre 2003

Informe de Avance Programático Presupuestal enero-diciembre 2004

*Problemas de Movilidad en la Ciudad de México*  
[consultado en la página <http://www.fimevic.df.gob.mx> el día 15 de marzo de 2005]

*Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2003.*

*Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006*

Leyes:

Ley de Obras Públicas del Distrito Federal

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de mayo de 2003)

Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal

Reglamento de la Ley de Obras del Distrito Federal

## Anexo

Cuadro 1

Porcentajes de origen y destino por Delegación						
Delegación	Porcentajes de viajes de origen en			Porcentajes de viajes de destino en		
	Automóvil	Otros	Total	Automóvil	Otros	Total
Distrito Federal	28.18	71.82	6625804	26.1	73.90	8327191
Alvaro Obregón	30.91	69.09	552528	33.61	66.39	506199
Azcapotzalco	22.79	77.21	341022	20.26	79.74	424670
Benito Juárez	53.44	46.56	598788	39.78	60.22	805083
Coyoacán	34.45	65.55	488454	26.85	73.15	695753
Cuajimalpa	19	81	99539	18.94	81.06	87374
Cuauhtémoc	24.54	75.46	628493	23.73	76.27	1714960
Gustavo A. Madero	24.59	75.41	930627	24.01	75.99	1016693
Iztacalco	25.31	74.69	372249	22.6	77.4	322187
Iztapalapa	21.3	78.7	867570	18.61	81.39	696530
M. Contreras	20.08	79.92	179363	24.85	75.15	118531
Miguel Hidalgo	35.27	64.73	342718	31.52	68.48	747067
Milpa Alta	5.1	94.9	25968	6.83	93.17	20734
Tláhuac	7.08	92.92	138872	8.17	91.83	95326
Tlalpan	32.08	67.92	380998	30.87	69.13	372182
V. Carranza	23.74	76.26	428041	22.37	77.63	525823
Xochimilco	22.99	77.01	250574	18.5	81.5	178079

Fuente: La Ciudad de México en el fin del segundo milenio, Gustavo Garza, Coordinador, México 2000.

Cuadro 2

Generación de viajes en la ZMVM (1994 – 2020)		
Ámbito Geográfico	1994	%
Distrito Federal	13 673.1	66.5
Viajes al interior del Distrito Federal	11 598.6	56.4
En delegaciones (viajes internos)	4 977.4	24.2
Entre delegaciones	6 621.1	32.2
Viajes metropolitanos	2 074.5	10.1
Municipios conurbados del Estado de México	6 900.6	33.5%
Viajes al interior de la ZMEM	4 744.1	23.1%
<i>En municipios (viajes internos)</i>	3 168.0	15.4%
Entre municipios	1 576.0	7.7%
Viajes metropolitanos	2 156.5	10.5%
Total de viajes en la ZMVM	20 573.7	100.0%
Total viajes internos	8 145.5	39.6%
Total viajes entre delegaciones/municipios	8 197.2	39.8%
Total de viajes metropolitanos	4 231.1	20.6%

Fuente: Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006.